



# भारत का राजपत्र

# The Gazette of India

असाधारण

## EXTRAORDINARY

भाग III—खण्ड 4

## PART III—Section 4

प्राधिकार से प्रकाशित

## PUBLISHED BY AUTHORITY

सं. 57]

नई दिल्ली, सोमवार, फरवरी 8, 2016/माघ 19, 1937

No. 57]

NEW DELHI, MONDAY, FEBRUARY 8, 2016 / MAGHA 19, 1937

## भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण

## अधिसूचना

नई दिल्ली, 8 फरवरी, 2016

## डाटा सेवा के लिए विभेदकारी टैरिफ का निशेध विनियम, 2016

(2016 का 2रा)

**सं. 301—5/2016—एफएडईए—भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24वां) की धारा 11 की उप-धारा (1) के खंड (ख) के उप-खंड (प) और (अ) के साथ पठित धारा 36 के अंतर्गत प्राधिकरण को प्राप्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण, दूरसंचार उपभोक्ता संरक्षण विनियम, 2012 (2012 का 2) में संशोधन करने के लिए एतद्वारा निम्नलिखित विनियम बनाता है, नामतः—**

## अध्याय—1

## प्रारंभिक

**1. लघु शीर्षक और प्रारंभ –** (1) इन विनियमों को “डाटा सेवा के लिए विभेदकारी टैरिफ का निशेध विनियम, 2016 (2016 का 2रा)” कहा जाएगा।

(2) ये विनियम आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशन की तिथि से प्रभावी होंगे।

**2. परिभाशाएँ –**

(1) इस आदेष में जहाँ कहीं भी प्रासंगिक विवरण नहीं दिया गया है—

(क) ‘अधिनियम’ का अर्थ भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण अधिनियम, 1997 (1997 का 24वां) से है;

(ख) ‘प्राधिकरण’ का अर्थ भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण से है जिसकी स्थापना अधिनियम के खंड 3 के उपखंड 1 के अंतर्गत किया गया;

(ग) ‘क्लोज्ड इलेक्ट्रॉनिक संचार तंत्र’ का अर्थ ऐसे संचार तंत्र से है जिसमें डाटा न तो इंटरनेट पर प्राप्त किया जाता है और न ही संचारित किया जाता है;

(घ) ‘उपभोक्ता’ का अर्थ सेवा प्रदाता का उपभोक्ता है तथा इसमें सेवा प्रदाता के ग्राहक तथा अभिदाता शामिल हैं;

(च) ‘सामग्री’ के अंतर्गत सभी सामग्री, अप्लीकेशंस, सेवायें तथा अन्य कोई डाटा जिसमें उसकी समापन विंदु की सूचना भी शामिल है, इंटरनेट पर एक्सेस या संचारित किया जा सकता है;

(छ) ‘डाटा सेवाओं’ का अर्थ इंटरनेट पर उपभोक्ता को किसी संयंत्र, तकनीक या माध्यम जिसमें वायरलेस एवं वायरलाईन तकनीक शामिल है, प्रस्तावित या उपलब्ध कराई गई सेवा है;

(ज) ‘डाटा सेवाओं के लिए विभेदकारी दरों’ से तात्पर्य सेवा प्रदाता द्वारा डाटा सेवाओं के लिए इंटरनेट पर सामग्री के एक्सेस, प्रसारित या प्राप्त किये जाने के आधार पर अलग दरों पर चार्ज किये जाने से है।

- (ज्ञ) 'इंटरनेट' का अर्थ एक वैष्णीकृत सूचना तंत्र से है जो कि:  
 ,पद्ध इंटरनेट प्रोटोकॉल या इसके तदन्तर परिवर्धित/विकसित रूप के आधार पर एक वैष्णीकृत एकल पता के द्वारा तर्कसंगत ढंग से आपस में जुड़ा है; तथा  
 ,पद्ध संचारण नियंत्रण प्रोटोकॉल/इंटरनेट प्रोटोकॉल (टीसीपी/आईपी) सूट या उसके तदन्तर परिवर्धित/विकसित रूप या अन्य सभी आईपी अनुकूल प्रोटोकॉल का प्रयोग कर संचार के समर्थन के लायक है;
- (ट) 'लाईसेंस' का अर्थ इंडियन टेलिग्राफ एक्ट 1885 (1885 का 13वाँ) के खंड 4 के अंतर्गत प्रदान किया गया या प्रदत्त होने के प्रभाव से युक्त लाईसेंस से है;
- (ठ) 'लाईसेंसधारक' का अर्थ उस व्यक्ति से है जिसे इंडियन टेलिग्राफ एक्ट, 1885 (1885 का 13) के खंड 4 के उपखंड 1 के अंतर्गत निर्धारित पब्लिक दूरसंचार सेवा प्रदान करने हेतु लाईसेंस प्राप्त है;
- (ड) 'विनियम' का अर्थ डाटा सर्विस के लिए विभेदकारी टैरिफ का निशेध विनियम, 2016 से है;
- (ढ) 'सेवा प्रदाता' का अर्थ उस लाईसेंसधारक से है जिस पर ये विनियम लागू है;
- (त) 'टैरिफ' से तात्पर्य उस दर तथा संबंधित षर्टों से है जिसपर लाईसेंसधारक डाटा सेवा प्रस्तावित या उपलब्ध कराता है, जिसमें निषुल्क डाटा, उपयोग प्रभार, प्रतिश्ठापन शुल्क, जमा राष्ट्र, किराया, तथा अन्य संबंधित शुल्क या सेवा शुल्क शामिल है।
- (2) ऐसे सभी घट्ट और अभिव्यक्तियाँ जिनका इस आदेष में उपयोग किया गया है परंतु परिभाशित नहीं किया गया है तथा जिनकी परिभाशा अधिनियमों या नियमों, विनियमों तथा उनके अंतर्गत प्रदत्त आदेषों के अंतर्गत दी गई है, उनका अर्थ प्रसंगानुसार उक्त अधिनियम, नियम, विनियम या आदेष में, यथानुसार, दी गई परिभाशा के अनुसार ही होगा।

## अध्याय—।।।

### डाटा सर्विस के लिए विभेदकारी टैरिफ

3. **विभेदकारी टैरिफ का निशेध** – (1) कोई भी सेवा प्रदाता डाटा सेवाओं के लिए इंटरनेट पर सामग्री के आधार पर विभेदकारी टैरिफ प्रस्तावित या आरोपित नहीं करेगा।  
 (2) सेवा प्रदाता ऐसी किसी व्यवस्था, समझौते या संविदा में, चाहे वह किसी भी नाम से क्यों न हो, किसी व्यक्ति, नैसर्गिक या विधिक, के साथ हिस्सा नहीं लेगा जिसमें सामग्री के आधार पर उपभोक्ता को विभेदकारी टैरिफ प्रस्तावित या आरोपित किये जाने का प्रभाव हो।  
 बघर्ते कि यह विनियम वलोक्ड इलेक्ट्रॉनिक संचार तंत्र के उन डाटा सेवाओं के टैरिफ पर लागू नहीं होगा जबतक ऐसे टैरिफ, इस विनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करने के इरादे से सेवा प्रदाता द्वारा प्रस्तावित या आरोपित न किए गए हों।  
 (3) किसी सेवा प्रदाता ने इस विनियम का उल्लंघन किया है अथवा नहीं, इस विशय में प्राधिकरण का निर्णय अंतिम और बाध्यकारी होगा।
4. **कुछ सामग्रियों पर छूट** –  
 विनियम 3 के प्रावधानों के बावजूद कोई सेवाप्रदाता आपातकालीन सेवाओं को एकसेस करने या उपलब्ध कराने हेतु अथवा गंभीर सार्वजनिक आपात् स्थिति के दौरान टैरिफ को कम कर सकता है।  
 बघर्ते कि इस प्रकार के घटाये गये टैरिफ को लागू होने से तीन कार्य दिवस के अंदर प्राधिकरण को प्रस्तुत करना होगा तथा उक्त घटाये हुए टैरिफ इस विनियम के अनुसार सही हैं या नहीं इस पर प्राधिकरण का फैसला अंतिम एवं बाध्यकारी होगा।

## अध्याय—।।।।

### विविध

#### 5. इस विनियम के उल्लंघन के परिणाम –

- (1) यदि कोई सेवा प्रदाता इस विनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करता हुआ पाया जाता है तो प्राधिकरण लाईसेंस की षर्टों अथवा अधिनियम अथवा नियम अथवा विनियम अथवा उनके तहत जारी आदेष अथवा निर्देशों पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना सेवा प्रदाता को ऐसे टैरिफ को वापस लेने का निर्देश देगा तथा ऐसे सेवा प्रदाता को उल्लंघन के प्रत्येक दिन के लिए वित्तीय हतोत्साहन के रूप में पचास हजार रुपये भुगतान करने का आदेष भी देगा जिसकी अधिकतम सीमा पचास लाख तक हो सकती है।  
 बघर्ते कि लाईसेंसधारक को विनियम के उल्लंघन का कारण बताने का समुचित अवसर दिये बिना प्राधिकरण वित्तीय हतोत्साहन संबंधित कोई निर्देश जारी नहीं करेगा।  
 (2) इस विनियम के अंतर्गत वित्तीय हतोत्साहन के रूप में जमा की जाने वाली राष्ट्र को प्राधिकरण के द्वारा नियत किये गये लेखाधीश में डाला जायेगा।
6. **समीक्षा**—इस विनियम को इसके लागू होने के दो वर्ष की अवधि के बाद या उससे पहले, जो उचित समझा जाए, प्राधिकरण के द्वारा समीक्षा की जायेगी।

7. **व्याख्या**—इस विनियम के प्रावधानों में किसी भी तरह के विवाद की स्थिति में प्राधिकरण का निर्णय अंतिम एवं बाध्यकारी होगा।
8. **व्यावृत्तियाँ**—(1) इस विनियम के प्रावधानों में निहित किसी भी तथ्य से इस विनियम के प्रभाव में आने से पूर्व उपभोक्ता द्वारा खरीदे गये ऐसे पैक, प्लान या वाउचर प्रभावित नहीं होंगे जिसकी वैधता समाप्त नहीं हुई हो; बपर्ते कि इस विनियम के प्रभाव में आने की तिथि से छह महीने के अवधि के बाद ऐसे पैक, प्लान या वाउचर वैध रहेंगे।

सुधीर गुप्ता, सचिव

खिज्जापनः ३५४६असाङ्गत्यः

**टिप्पणी :** व्याख्यात्मक ज्ञापन, डाटा सर्विस के लिए विभेदकारी टैरिफ विनियम, 2016 (2016 का 2रा) के उद्देश्यों एवं कारणों को स्पष्ट करता है।

### व्याख्यात्मक ज्ञापन

#### क. भूमिका एवं पृष्ठभूमि —

1. भारतीय दूरसंचार विनियामक प्राधिकरण(संसोधित) अधिनियम, 2000 के द्वारा संषोधित अधिनियम की धारा 11(1)(बी)(प), भारतीय टेलीग्राफ अधिनियम, 1885 के तहत लाइसेंसधारी को जारी लाइसेंस की निबंधन व षटों का अनुपालन सुनिष्चित करवाने के लिए प्राधिकरण को षक्ति प्रदान करती है। एकत की धरा 11(2) प्राधिकरण को संचार सेवायें उपलब्ध करवाने के दरों की घोषणा करने की षक्ति भी प्रदान करती है। यद्यपि ये टैरिफ व्यवस्था फॉरबियरेंस के सिद्धांतों पर छोड़ दी गई है, किन्तु एक विनियामक निगरानी की आवश्यकता है ताकि टैरिफ संरचना भेदभाव रहित, पारदर्शी, गैर-प्रिडेटरी, सुस्पष्ट, गैर-प्रतियोगिता विरोधी तथा भटकाव रहित टैरिफ के व्यापक नियामक सिद्धांतों के अनुरूप चले। संचार सुविधाएँ प्रदान करने के लाइसेंस की षटों में उपभोक्ताओं को बिना रोक टोक के इंटरनेट पर उपलब्ध सभी विधि-सम्मत सामग्री मुहैया करना भी षामिल है।
2. प्राधिकरण के संज्ञान में कुछ ऐसे चलन आए हैं जिनमें कुछ चुने हुए वेबसाईटों/एप्लीकेषंस/प्लेटफॉर्मों पर कुछ चुनी हुई सामग्री सेवाप्रदाताओं द्वारा विभेदकारी टैरिफ पर दिये जा रहे हैं। मुख्यतः, टैरिफ विनियमन के दो मूल सिद्धांतों – भेदभाव रहित तथा पारदर्शिता पर ऐसे टैरिफ असर डाल रहे हैं जिसके लिए विर्मष की जरूरत थी। इसका संज्ञान लेते हुए प्राधिकरण ने 9.12.2015 को 'डाटा सेवाओं के विभेदकारी मूल्यण' पर एक विर्मष पत्र हितधारकों की टिप्पणी आमंत्रित करते हुए जारी किया कि क्या सेवा प्रदाताओं को विभिन्न वेबसाईटों, एप्लीकेशंस व प्लेटफॉर्मों को एकसेस करने, डाटा प्रयोग तथा अन्य संबंधित मुद्दों पर विभेदकारी कीमतें वसूल करने की अनुमति दी जाए।
3. सेवा प्रदाताओं को 30.12.2015 तक अपनी लिखित टिप्पणियाँ (बाद में 7.1.2016 तक), भेजने का अनुरोध किया गया जिसके बाद प्रतिटिप्पणियों के लिए एक सप्ताह (14.1.2016 तक) का समय दिया गया। इस प्रक्रिया में प्राधिकरण को बड़ी संख्या में टिप्पणियों प्राप्त हुई। प्राप्त अधिकांश टिप्पणियाँ विर्मष-पत्र में उठाए गये विषेश प्रभावों के संदर्भ में नहीं थीं। इनके अलावा 15 सेवा प्रदाताओं, 8 सेवा प्रदाताओं, 42 संगठनों/संस्थाओं ने अपनी टिप्पणियाँ भेजी थीं। कुल 25 प्रतिटिप्पणियाँ भी प्राप्त हुईं। हितधारकों से प्राप्त टिप्पणियों व प्रतिटिप्पणियों द्वारा इके वेबसाईट एजतंपण्पद पर डाली गईं। तत्पचात् प्राधिकरण ने 21.1.2016 को एक खुला मंच चर्चा का आयोजन किया जिनमें कई हितधारकों ने विर्मष-पत्र के मुद्दों पर अपने विचार प्रकट किये। तदुपरांत अतिरिक्त टिप्पणियों के लिए खुला मंच चर्चा के बाद 25.1.2016 का समय दिया गया। विर्मष-पत्र के मूल मुद्दों तथा उनपर हितधारकों के विचारों का आगामी पंक्तियों में विवेचन किया गया है।

#### ख. विर्मष-पत्र में उठाए गए मुद्दे और उनपर हितधारकों की प्रतिक्रिया —

4. सेवा प्रदाताओं के विभेदकारी प्लान सून्य अथवा घटे हुए दरों पर कुछ सामग्री कुछ विषेश वेबसाईट/एप्लीकेषंस/प्लेटफॉर्मों पर प्रस्तावित करते हैं। इन प्लानों में काफी विविधता है। एक प्रारूप में एक कंपनी एक ऐसा प्लेटफॉर्म बनाती है जिसमें सामग्री उपलब्ध कराने वाले तथा सेवा प्रदाता पंजीकृत हो सकते हैं। प्लेटफॉर्म उपलब्ध कराने वाले की अनुमति से ही उस प्लेटफॉर्म पर पंजीकृत सेवा प्रदाता के ग्राहक उस प्लेटफॉर्म की सूची में दिए गये वेबसाईटों (पूर्णतः या कुछ चुने हुए वेबसाईट) को एकसेस कर सकते हैं। एक दूसरी विधि, सेवा प्रदाता द्वारा कुछ चुनी हुई वेबसाईट/एप्लीकेषंस के लिए सर्स्टे दरों पर डाटा उपलब्ध कराना है। ये सेवा प्रदाता को कुछ चुनिंदा सामग्री उपलब्ध कराने वालों (प्लेटफॉर्म के जरिए या सीधे ही) को चुनने तथा इन वेबसाईट/एप्लीकेषंस/प्लेटफॉर्म को एकसेस करने हेतु सर्स्टे प्लान प्रस्तावित करने का मौका देता है।
5. इन विभेदकारी टैरिफ प्रस्तावों का अच्छा या बुरा दोनों प्रभाव है। एक ओर ऐसा प्रतीत हो सकता है कि यह कुल इंटरनेट एकसेस की उपलब्धता को आसान करता है क्योंकि इससे कुछ खास किस्म की सामग्री की कीमतें कम होती हैं तथा ऐसे व्यक्तियों को कम से कम इंटरनेट का कुछ हिस्सा उपयोग करने को मिल जाता है जो अन्यथा इंटरनेट सेवाओं और उसकी सामग्रियों तक नहीं पहुँच पाते थे। इससे इंटरनेट उपलब्धि के विस्तार व पहुँच की गति बढ़ाने का लाभ मिल सकता है क्योंकि मुफ्त इंटरनेट सेवा पाने वाले उपभोक्ता इसके लाभों का अनुभव कर आगे पूर्णरूपेण उपयोग के लिए मूल्य भी चुकाना आरंभ करेंगे। दूसरी ओर, विभेदकारी टैरिफ उपभोक्ताओं का वर्गीकरण करते हैं जिसका आधार उनके द्वारा चाही गई सामग्री होती है। जो सहभागी सामग्री तक एकसेस चाहते हैं उनके मुकाबले गैर-सहभागी सामग्री चाहने वालों से अधिक मूल्य वसूला

जाएगा। यह भेदभाव रहित टैरिफ के सिद्धांत के विरुद्ध होने की संभावना रखता है। दूसरे, विभेदकारी टैरिफ छोटे स्तर के सामग्री उपलब्ध कराने वालों के लिए अलाभकर होगा जो ऐसी स्कीमों में भाग नहीं ले पाएँगे। ऐसी स्थिति ऐसे कंपनियों के लिए एन्ड्री-बैरियर तथा नॉन-लेवल प्लेयिंग फिल्ड सिद्ध होगी जो नव-प्रवर्तन में बाधा खड़ी करेगी। इसके अलावा सेवा प्रदाता स्वयं अपने बेवसाईट/एप्लीकेशंस/प्लेटफॉर्म्स को घटी दरों पर उपलब्ध कराके प्रोत्साहित करना शुरू करेंगे। विमर्श-पत्र में बिना विभेदकारी टैरिफ के भी इंटरनेट एक्सेस करने के वैकल्पिक मॉडल प्रस्तावित करने का विशय भी उठाया गया।

6. इस पृष्ठभूमि में विमर्श-पत्र में चार विभिन्न प्रब्लैंप घूँछे गए जो निम्नलिखित विशयों पर थे—
  1. क्या सेवा प्रदाताओं को वेबसाईट, एप्लीकेशंस या प्लेटफॉर्म के लिए डाटा उपयोग के विभेदकारी मूल्य रखने की अनुमति दी जानी चाहिए यदि हाँ, तो भेदभाव-रहित, पारदर्शी, वहन-योग्य इंटरनेट पहुँच के सिद्धांतों तथा प्रतियोगिता, बाजार में प्रवेष व नए अनुसंधानों को प्रोत्साहित करने के कौन-से उपाय किए जाएँ।
  2. उपभोक्ताओं को मुफ्त इंटरनेट एक्सेस देने के उद्देश्य की पूर्ति के लिए विभेदकारी टैरिफ प्लान के वैकल्पिक प्राविधियों/तकनीक/व्यापारिक मॉडल सुझाएँ, यदि कोई है।
7. पहले प्रब्लैंप कि क्या सेवा प्रदाताओं को वेबसाईट, एप्लीकेशंस या प्लेटफॉर्म के लिए डाटा उपयोग के विभेदकारी मूल्य रखने की अनुमति दी जानी चाहिए—पर हितधारकों से मिली प्रतिक्रिया का दायरा विविधातापूर्ण था। एक ओर, सेवा प्रदाताओं व उनके एसोशिएशंस, कुछ संगठनों/संस्थानों तथा व्यक्तियों ने विभेदकारी टैरिफ का मजबूती से समर्थन इस आधार पर किया कि इन्हें दूसरे उदयोगों/क्षेत्रों में अनुमति मिली हुई है। ये उत्पाद नवप्रवर्तन में मददगार हैं, प्रतियोगिता बढ़ाते हैं, इंटरनेट को अधिक ग्राहक देते हैं और इस प्रकार उपभोक्ता के हित में है। यही नहीं, इससे हितधारकों के अहित के कोई प्रमाण नहीं हैं तथा इससे नेटवर्क के निर्माण में निवेष को मदद मिलती है। कुछ हितधारकों का सुझाव है कि विभेदकारी टैरिफ को केवल विषेश मामलों में अनुमति दी जाए उदाहरणार्थ अनिवार्य सेवाओं के एक्सेस हेतु।
8. दूसरी ओर कुछ सेवा प्रदाता, उनके एसोशिएशंस, कुछ संगठनों/संस्थानों तथा व्यक्तियों ने पूरी धक्कित से इसका विरोध किया। उन्होंने तर्क दिया कि विभेदकारी टैरिफ गैर-प्रतिस्पर्धात्मक, अपारदर्शी, भेदभावपूर्ण तथा सामग्री-नवप्रवर्तन के विरोधी है। सेवा प्रदाता सार्वजनिक संपत्ति के कस्टोडियन हैं जिसे उन्हें बिना किसी भेदभाव के उपलब्ध करवाना चाहिए। विभेदकारी मूल्य नीति से निरपेक्ष परस्पर सूचना संवाहक के तौर पर इंटरनेट के आधारभूत सिद्धांत का उल्लंघन है तथा सेवा प्रदाताओं को गेटकीपर की स्थिति में रखता है। ऐसे व्यवहार अभियावित की स्वतंत्रता तथा मीडिया के विविधापूर्ण स्वरूप के विरुद्ध है। कुछ हितधारकों ने निजता के हनन संबंधी चिंताएँ भी जताई।
9. मध्य मार्ग अपनाते हुए कुछ हितधारकों ने सुझाव दिए कि इन टैरिफ को जनहित में सेवाओं को अलग-अलग स्थितियों में अनुमति दी जाए। स्थानीय सामग्री, मुफ्त बोब-एक्सेस, विज्ञापनों के एवज में कम दरों को मान्य किया जाना चाहिए। कुछ अन्य के सुझाव थे कि विभेदकारी मूल्यों को समयावधि, स्थानियता तथा एप्लीकेशन पर निर्भरता के आधार पर अनुमति मिलनी चाहिए। कुछ अन्य सुझावों में कहा गया है कि जीरो रेटिंग की जगह समान रेटिंग हो जिसमें कुछ मुफ्त डाटा किसी भी सामग्री के निर्बाध एक्सेस हेतु दिया जाए।
10. डाटा-उपयोग के विभेदकारी मूल्य निर्धारण में भेदभाव-रहित, पारदर्शी, सबकी पहुँच में, प्रतियोगिता व नव-प्रवर्तन का युग लाने के लिए सेवा प्रदाताओं द्वारा सुझाये गये उपायों में नियामक प्राधिकरण द्वारा टैरिफ प्लानों को एक-एक कर निरीक्षण करना प्रामिल है। अन्य ने सुझाव दिया है कि सेवाओं को एक्सेस करने से पूर्व उपभोक्ता की सहमति तथा विभेदकारी प्लानों की घर्ता के बेहतर खुलासे पर जार दिया जाए। एक हितधारक ने ये भी सुझाव दिया कि विभेदकारी मूल्य प्रस्तावित करने वाले सेवा प्रदाताओं पर एक स्वतंत्र दृष्टि रखने वाला तंत्र होना चाहिए।
11. उपभोक्ताओं को मुफ्त इंटरनेट एक्सेस प्रदान करने के उद्देश्य से विभेदकारी टैरिफ के अलावा वैकल्पिक मॉडलों के सुझाव के प्रब्लैंप पर अधिकांश सेवा प्रदाताओं व कुछ संगठनों ने राय दी कि इसके अलावा (या बेहतर) कोई व्यापार-मॉडल नहीं है। यद्यपि कुछ लोगों ने सुझाया कि सामग्री उपलब्ध कराने वालों के साथ समझौते के तहत मुफ्त/स्वतंत्र डाटा उपलब्ध कराना एक वैकल्पिक मॉडल हा सकता है। कुछ सुझाव डाटा उपलब्धता हेतु यूएसओ प्रायोजित फंड/सबसिडी/डीबीडी/राशट्रीय ऑप्टिकल फाईबर नेटवर्क/विधि डाटा केन्द्रों/केवल ग्रामीण, गैर-वाणिज्यिक, ऐक्षणिक उपयोगकर्ताओं के लिए विभेदकारी मूल्यों की अनुमति का माध्यम अपनाने पर भी थे। ये भी सुझाव दिया गया कि मुफ्त/स्वतंत्र डाटा ट्राई की निगरानी में (विज्ञापन/सर्वे/प्रत्यक्ष कृपन) सेवा प्रदाताओं द्वारा उपभोक्ताओं को उपलब्ध कराया जा सकता है। ये एक सामान्य कार्पोरेट सामाजिक जिम्मेदारी पद्धति या डोनेशन आधारित पद्धति भी हो सकती है।
12. इस विमर्श-पत्र में किसी अन्य संबंधित मुददे को घासिल करने के प्रब्लैंप पर कई प्रतिक्रियाएँ आईं जो उपर विवेचित हुए मुददों से जुड़ी हैं। सेवा प्रदाताओं का विचार है कि विनियाक निगरानी और ट्राई को रिपोर्टिंग पर्याप्त है जबकि अन्य ने राय दी कि विभेदकारी मूल्य निर्धारण एक स्थापित तथ्य है और जल, बिजली, गैस, रलवे आदि तमाम सेवाओं पर लागू है। यह सुझाव भी आया कि विमर्श का दायरा सभी स्तरों पर इंटरनेट के उपयोग तक बढ़ाना चाहिए। सरकार द्वारा अधःसंरचना में निवेष तथा मोबाइल ब्रॉडबैंड नेटवर्क के विस्तार पर काम करना जरूरी है। इंटरनेट के विस्तार के संदर्भ में सरकार द्वारा अधिक ध्यान देने की जरूरत है।
- ग. मुददों का विष्लेशन —

13. प्राधिकरण ने विमर्श प्रक्रिया के दौरान प्राप्त हुई सभी प्रतिक्रियाओं, अंतर्राष्ट्रीय कार्यप्रणालियों तथा विविध घोष-अध्ययनों पर विचार किया है। इन सभी सामग्रियों को ध्यान में रखकर प्राधिकरण ने इस मुददे पर सामग्री आधारित मूल्य विभेद के सामाजिक, तकनीकी, आर्थिक तथा न्यायिक प्रभावों को बरतने के लिए निम्नलिखित दृश्टिकोण तय किया है। इन विचारों पर आधारित विनियमक दृश्टिकोण का प्रारूप इस ज्ञापन में दिया गया है।
14. सामाच्यतः मूल्य-विभेद का आर्थिक सिद्धांत उन सभी व्यवहारों को शामिल करता है जहाँ किसी वस्तु का विक्रेता या सेवा प्रदाता अलग-अलग उपभोक्ताओं से अलग-अलग मूल्य वसूल करता है, चाहे वह ठीक वही वस्तु या सेवा हो या वस्तु का सेवा का थोड़ा-सा परिवर्तित रूप। डाटा सेवा के विभेदकारी मूल्यों के संदर्भ में जिस 'सेवा' का जिक्र किया गया है वह डाटा की ईकाईयाँ (या बिट्स) हैं जो कोई व्यक्ति इंटरनेट एक्सेस करने हेतु उपयोग में लाता है। इस समझ में ये तथ्य भी जुड़ा है कि वर्तमान विमर्श केवल एक विषेश प्रकार के सामग्री आधारित मूल्य विभेदन से संबंध रखता है।
15. विभेदकारी मूल्य निर्धारण के मुददे पर समुचित विनियमक प्रतिक्रिया इंटरनेट की आधारभूत स्थापत्य की गहरी समझ में निहित है। व्यापारिक मॉडलों तथा वाणिज्यिक व्यवहारों को बदलने के प्रस्ताव को इंटरनेट के वैष्णिक सूचना तंत्र के स्वरूप को बचाए रखने के संदर्भ में देखा जाना चाहिए। इनकी संरचनात्मक स्वरूप के मुख्य लक्षणों में से कुछ निम्नांकित हैं –
- (क) एंड-टू-एंड डिजाईन प्रणाली (न्यूनतम हस्तक्षेप सिद्धांत) – इस सिद्धांत के अनुसार नेटवर्क की "प्रज्ञा" इस प्रणाली के छोरों पर स्थित होनी चाहिए। संचार प्रोटोकॉलों को भी (सूचना-बहाव की नलियों) यथासंभव सरल व सामान्य होना चाहिए। डिजाईन की ये खूबियाँ सामग्री उपलब्ध कराने वाले को अनुमति विहीन नवप्रवर्तन/प्रयोगों का मौका देती है तथा उपभोक्ता को भी स्वतंत्र चयन उपलब्ध कराती है। इस सिद्धांत का न्यूनतम हस्तक्षेप सहित प्रयोग नेटवर्क में एप्लीकेशन के संचार में पारदर्शिता लाता है तथा एक सामान्य संघयवादी (एग्नॉस्टिक) संचार सेवा प्रदान करता है।
- (ख) वैष्णिक नेटवर्क प्रोटोकॉल का अंगीकरण – उपयोगकर्ताओं द्वारा सहयोगपूर्ण ढंग से इस्तेमाल किए जाने वाले खुले इंटरनेट की विकेन्द्रीकृत संरचना हो सकती है जिसे हम आज देख रहे हैं।
- (ग) पारवहन (ट्रांजिट) तथा जुड़ाव (पीयरिंग) व्यवस्थाएँ – इंटरनेट की वह भौतिक संरचना जो डाटा पैकेट्स के संचार को संभव बनाती है, कर्ताओं और प्रक्रियाओं की एक विषाल संख्या से बनी है, सेवा प्रदाता तथा उसके उपभोक्ता मात्र एक कोण का प्रतिनिधित्व करते हैं। सेवा प्रदाता आपस में और पारवहन तथा जुड़ाव तंत्रों के एक जाल के जरिए इंटरनेट की रीढ़ संरचना से जुड़े होते हैं।
- (घ) अन्य दूसरे संचालक सिद्धांतों में शामिल हैं – विविधता सपोर्ट सिद्धांत, स्केलेबिलिटी और एम्प्लीफिकेशन सिद्धांत, रोबस्टनेस तथा एडेंटीबिलिटी सिद्धांत, मोड्यूलराइजेशन/लेयरिंग अथवा पॉलीमोरफिज्म सिद्धांत, अन-एम्बीग्यूवस एडेंसिंग सिद्धांत, लूज कलिंग सिद्धांत, लोकलिटी सिद्धांत, सिम्लीसीटी सिद्धांत, कनेक्शन-विहीन पैकेट स्विचिंग तथा डिस्ट्रीब्यूटेड अडेंटिव रूटिंग, नेटवर्क ऑफ कॉलेबोरेटिंग नेटवर्क्स इंटरकनेक्शन वाया गेटवेज जो संचार कार्यात्मकता पर केन्द्रित हो।
16. उपरोक्त सिद्धांतों के प्रकाष में निम्नांकित दो विषेश पहलू ध्यातव्य हैं –
- (क) प्रथम, परंपरागत बाजारों से भिन्न जहाँ अधिकांशतः पृथक उत्पाद और उपभोक्ता होते हैं, इंटरनेट पर उपभोक्ता भी सामग्री-उत्पादक होते हैं। उदाहरण के तिए सोषल मीडिया प्रधानतः प्रयोगकर्ताओं द्वारा सृजित सामग्री से निर्भित है। विनियमन को इस तरल रिथ्ति को संज्ञान में लेना होगा।
- (ख) द्वितीय, इंटरनेट की संरचना और स्थापत्य इस तथ्य को रेखांकित करता है कि वैष्णिक इंटरनेट ऐसे नेटवर्कों का एक एकीकृत रूप है जो एक सभी नेटवर्कों को प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से परस्पर जोड़ने वाले साझा एडेंसिंग व रूटिंग व्यवस्था से जुड़े हैं। सभी सेवा प्रदाता किसी उपयोगकर्ता से दूसरे छोर तक डाटा के आदान प्रदान हेतु पीयरिंग और ट्रांजिट व्यवस्थाओं की एक श्रृंखला के माध्यम से जुड़ा है। डाटा का प्रत्येक पैकेट, चाहे जैसी भी प्रकृति का हो, ढेरों नेटवर्कों के माध्यम से गुजरता है।
17. कोई भी व्यक्तिगत सेवा प्रदाता जो उपभोक्ता को डाटा सेवा उपलब्ध करा रहा हो इंटरनेट अधिसंरचना को डाटा के आदान प्रदान की प्रक्रिया में पूर्णतः नियंत्रित नहीं करता। वह इस कार्य संपादन के लिए कई अन्य नेटवर्कों पर निर्भर है। इसलिए, इंटरनेट के एक छोर पर स्थित किसी सेवा प्रदाता को डाटा के लिए विभेदकारी मूल्य चार्ज करने की अनुमति देना पूरे इंटरनेट संरचना पर समझौता करना होगा। यदि विविध श्रेणियों में अन्य सेवा प्रदाताओं को भी ये अनुमति दे दी जाए तो इंटरनेट के जिस खुलेपन से हम परिचित हैं, बदल जाएगा। इंटरनेट पर एक्सेस की जाने वाली सामग्री के प्रकार के आधार पर मूल्य विभेदन की अनुमति देना इंटरनेट के विकास तथा हमारे परस्पर जुड़ाव के रूपांतरण के विरुद्ध प्रभावी होगा।
18. विभेदकारी मूल्य निर्धारण के पक्ष में दिया गया एक तर्क यह है कि यह इंटरनेट की बढ़ती हुई पहुंच के लिए एक प्रभावी हथियार के रूप में कार्य करेगा तथा नये उपयोगकर्ताओं को सस्ती दर पर पहुंच उपलब्ध कराएगा और इस प्रकार उपभोक्ताओं को लाभ पहुंचाएगा। ऐसे उपयोगकर्ता, जो इंटरनेट के लाभ के बारे में जानेंगे वे तत्पश्चात् "पूर्ण" इंटरनेट के भुगतान कर उपयोग किए जाने वाले संस्करण का लाभ उठाएंगे। इसके अलावा, यह भी तर्क दिया गया कि डेटा सेवाओं के विभेदकारी मूल्यनिर्धारण से दूरसंचार सेवा प्रदाता, उपयोगकर्ताओं की विभिन्न श्रेणियों की आवश्यकताओं के अनुरूप नवोन्मेषी पैकेज विकसित करने में सक्षम होंगे और इस प्रकार इंटरनेट सेवाओं के उपयोग के विकास को गति मिलेगी।
19. भारत में, इस बात को ध्यान में रखते हुए कि अधिकांश जनसंख्या को इंटरनेट से जोड़ा जाना शेष है, सेवा प्रदाताओं को पहुंच के स्वरूप को परिभाषित करने की अनुमति देना, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा उपयोगकर्ता के इंटरनेट अनुभव को

अपने हिसाब से आकार देने के समतुल्य होगा। यह माध्यम से दीर्घावधि तक जोखिम भरा सिद्ध होगा क्योंकि उपयोगकर्ताओं का ज्ञान व दृष्टिकोण इन चुने हुए प्लानों के जरिए दी गई जानकारी तक ही सीमित रहेगा/आकार लेगा। इसके अलावा, पहुंच की सुलभता के कारण अपवर्जन किए जाने से सर्वप्रथम यह स्पष्ट नहीं है कि वही उपयोगकर्ता, जिसके पास इंटरनेट तक पहुंच बनाने के लिए संसाधन नहीं होंगे, वह मुक्त/मुफ्त इंटरनेट तक पहुंच किस प्रकार बना पाएगा।

20. अनेक हितधारकों ने विभेदकारी मूल्य निर्धारण को अनुमति देने के संभावित प्रतिस्पर्धा-रोधी प्रभावों का उल्लेख किया है। यह तर्क दिया गया है कि यह सामग्री प्रदाताओं तथा सेवा प्रदाताओं के बीच असमान अवसरों का सृजन करेगा। बड़े तथा सुस्थापित सामग्री प्रदाता तथा छोटे व्यापारों की तुलना में सृदृढ़ स्थिति में होंगे। यह पर्याप्त प्रवेष अवरोध पैदा करेगा और इस प्रकार प्रतिस्पर्धा तथा नवोन्मेष को नुकसान पहुंचाएगा। यह उन मामलों में बड़ी चिंता का विषय हो सकता है जहां 'वर्टिकल मार्केट' में सेवा प्रदाता के साथ ही साथ भागीदार के रूप में सेवा प्रदाता की भूमिका में हितों का टकराव हो सकता है, जहां यह अन्य सामग्री प्रदाताओं के साथ प्रतिस्पर्धा करता है। बड़े सेवा प्रदाताओं तथा सामग्री सेवा प्रदाताओं के पास मौजूद एक व्यापक बाजार की शक्ति को ध्यान में रखते हुए नये तथा छोटे सेवा प्रदाताओं को बड़ी चुनौतियों का सम्मान करना पड़ेगा।
21. कुछ हितधारकों द्वारा यह भी उल्लेख किया गया है कि उपयोगकर्ता निःशुल्क सेवा उपलब्ध करवाये जाने से लाभान्वित होंगे। इससे सेवा प्रदाता को सामग्री-विषिष्ट डेटा पैक के माध्यम से लोकप्रिय एप्लीकेशनों पर परिमाण-आधारित छूट की पेषकष कर पाएंगे तथा उपयुक्त डेटा सेवाओं का चयन करने की स्वतंत्रता के माध्यम से उपयोगकर्ता द्वारा चयन में वृद्धि हो पाएगी। इन कथनों की इंटरनेट सेवा क्षेत्र में मौजूदा बाजार संबंधी असफलताओं के आलोक में परीक्षण किए जाने की आवश्यकता है। सर्वप्रथम, सेवा प्रदाता तथा उपयोगकर्ता के बीच 'जानकारी संबंधी बेमेलता' के परिणामस्वरूप उपयोगकर्ता के पास जानकारीयुक्त चयन करने के लिए अपर्याप्त जानकारी होती है। दूसरे, इंटरनेट एक्सेस एक 'दूढ़े जाने वाली वस्तु' नहीं है बल्कि "अनुभव की वस्तु" है जो केवल उपयोग करके ही भलीभांति समझी जा सकती है। इस प्रकार, इस जानकारी संबंधी बेमेलता की समस्या को उद्घाटन अथवा पारदर्शिता संबंधी अपेक्षाओं से पर्याप्त रूप से नहीं सुलझाया जा सकता है चूंकि जरूरी नहीं है कि अनेक उपभोक्ता उन्हें परोसी जा रहीं जानकारी को समझने में सक्षम हों।
22. आर्थिक सिद्धान्त यह दर्शाता है कि नेटवर्क की उपयोगिता, जिसका इंटरनेट सबसे बड़ा उदाहरण है, वह उससे जुड़े व्यक्तियों की संख्या पर निर्भर है। विभेदकारी मूल्य निर्धारण इंटरनेट से जुड़े नेटवर्क प्रभावों को कम कर सकता है, क्योंकि व्यापक इंटरनेट का जो उपयोग का स्तर अभी है, वह गिरेगा, जिससे सकल समाज पर ऋणात्मक बाह्य प्रभाव पड़ेंगे। हितधारकों की कई प्रतिक्रियाओं में इन चिंताओं को व्यक्त किया गया है।
23. इसी प्रकार, अधःसंरचना के रक्षकों को सामग्री के आधार पर भेदभाव करने की अनुमति देने से बाकी अधःसंरचना पर भी ऋणात्मक बाह्य प्रभाव पड़ेंगे क्योंकि इंटरनेट कई अन्य बाजारों के लिए अधःसंरचना का काम करता है। ऐसा विषेशरूप से इसलिए है क्योंकि इंटरनेट एक अत्यंत तेजी से परिवर्तनील तथा गतिशील स्थल है, जहां उपयोगकर्ता कभी तो साधारण उपभोक्ता बन जाता है (जब वह डेटा पैक के माध्यम से इंटरनेट तक पहुंच बनाता है) तथा दूसरी ओर सामग्री प्रदाता (जब वह ब्लॉग पोस्ट करता है) बन जाता है।
24. सामग्री के आधार पर विभेदककारी मूल्यनिर्धारण के संबंध में विनियामककारी पद्धति तैयार करने के लिए निम्न विधिक सिद्धान्त संगत हैं—
  - 24.1 इंटरनेट सेवा प्रदाता लाइसेंस करार की खण्ड 2.2(प) के तहत इंटरनेट पहुंच को परिभाशित करते हुए बिना इंटरनेट तथा इसकी सभी सामग्री तक निर्बाध रूप से पहुंच का उपबंध है। इसी प्रकार, एकीकृत लाइसेंस करार के अध्याय नौ की खण्ड 2.1 में यह उपबंध है कि "उपभोक्ता को लाइसेंस प्रदाता/ कानून के तहत विनिर्दिश्ट प्राधिकरण द्वारा प्रतिबंधित सामग्री के अलावा, इंटरनेट पर उपलब्ध ऐसी सभी सामग्री तक अवधित पहुंच होगी।" इंटरनेट पर सामग्री तक पहुंच को अनेक प्रकार से बाधित किया जा सकता है, उनमें से एक तरीका मूल्य आधारित भेद करना है। मूल्य आधारित भेद किए जाने से उपभोक्ताओं के लिए कठिनपय सामग्री अधिक आकर्षक बन सकती हैं, जिससे उपभोक्ता के ऑनलाइन व्यवहार में परिवर्तन हो सकता है। जबकि यह ऐसे देष में एक बड़ी चिंता का कारण नहीं बन सकता है, जहां जनसंख्या के बड़े भाग के पास पहले ही इंटरनेट तक पहुंच हो, भारत जैसे देष में, जो अपनी जनसंख्या में इंटरनेट का प्रसार करना चाहता है, इससे उपभोक्ताओं की पसंद तथा जिस प्रकार उपयोगकर्ता इंटरनेट का उपयोग करते हैं, उसमें उपभोक्ता के चयन में बड़ी विकृति पैदा हो सकती है। जबकि, इससे इंटरनेट तक उपभोक्ता की पहुंच को सीधे तौर पर बाधित नहीं किया गया है तथापि, इस प्रकार की पद्धतियां उपभोक्ताओं द्वारा ऑनलाइन सामग्री के उपयोग को प्रभावित करते हुए अप्रत्यक्ष रूप से बाधित करती हैं।
  - 24.2 दूरसंचार टैरिफ आदेष, 1999 (टीटीओ) के खण्ड 10 के अनुसार सेवा प्रदाताओं द्वारा एक ही वर्ग के उपभोक्ताओं के बीच भेद-भाव किया जाना वर्जित है तथा मनमाने ढग से उपभोक्ताओं का कोई भी वर्गीकरण नहीं किया जाना चाहिए। जबकि दूरसंचार सेवाओं के लिए सभी विभेदककारी टैरिफ वर्जित नहीं हैं, कठिनपय विभेदककारी टैरिफ को विभेदककारी पाया गया है। एक उपभोक्ता विभेदककारी मूल्य अथवा कम मूल्य पर अथवा धून्य दर पर मूल्य निर्धारित सामग्री तक पहुंच बनाता है, वह उस सामग्री के लिए कम अथवा किसी भी प्रभार की भुगतान नहीं करता है वहीं जबकि अन्य उपभोक्ता (अथवा उसी उपभोक्ता) को समान सामग्री तक पहुंच बनाने के लिए कम अथवा धून्य दर पर कोई पेषकष नहीं की जाती है तथा वह समान सामग्री तक पहुंच बनाने के लिए नियमित प्रभारों का भुगतान करता है। टैरिफ प्रभारों में इस प्रकार के भेद को भेद-भाव की श्रेणी में रखा जाएगा।

24.3 अनेक प्रतिक्रियाओं ने इंटरनेट और संविधान के अनुच्छेद 19(1) के तहत वाक् तथा अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता के अधिकार की संवैधानिक गारंटी के परिक्षण की इसकी भूमिका के बीच एक महत्वपूर्ण कड़ी की ओर ध्यान आकर्षित किया है। जैसा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा सचिव, सूचना और प्रसारण मंत्रालय बनाम बंगाल क्रिकेट संघ, (1995) 2 एससीसी 161, पैरा (3)(ख) प्रकरण में टिप्पणी की गई थी, जिसमें नागरिकों को विचारों की विविधता का लाभ देते हुए सभी सार्वजनिक मुद्रदों पर व्यापक रायघुमारी को वाक् स्वतंत्रता का एक महत्वपूर्ण घटक माना था। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा इंडियन एक्सप्रेस समाचार पत्र (बंबई) प्राइवेट लिमिटेड बनाम भारत संघ, (1985) 1 एससीसी 641 (पैरा 68) प्रकरण में भी टिप्पणी की गई है कि इसमें अपना मत रखने साथ ही जानकारी प्राप्त करने का अधिकार भी निहित है। यह दोनों घटक अर्थात् अपना मत रखने साथ ही जानकारी प्राप्त करने का अधिकार इंटरनेट के उपयोग में महत्वपूर्ण तत्व हैं। प्राधिकरण का यह मत है कि इंटरनेट का उपयोग इस प्रकार किया जाना चाहिए कि यह विचारों, मतों तथा दृष्टिकोणों की बहुलता और विविधता सुनिष्चित कर, नागरिकों के वाक् स्वतंत्रता के अधिकार का संवर्धन करे।

#### घ. यथोचित विनियामक प्रतिक्रिया

25. विभेदक टैरिफ का समर्थन करने वालों ने उल्लेख किया है कि मौजूदा कानूनी फ्रेमवर्क में किसी भी तरह के संभावित मार्केट दुरुपयोग पर अंकुश लगाने के लिए पर्याप्त सुरक्षा उपाय मौजूद हैं। तदनुसार, उन्होंने सुझाव दिया है कि प्राधिकरण को अपनी हस्तक्षेप नहीं करने की नीति जारी रखनी चाहिए और मामला—दर—मामले के आधार पर, जरुरी होने पर, ही हस्तक्षेप करना चाहिए। इसके विपरीत दृष्टिकोण यह है कि डेटा सेवाओं का विभेदक टैरिफ, इंटरनेट की मौलिक विशेषताओं के खिलाफ है और दूरगामी परिणामों का देखते हुए इसे पहले से रोकने की आवश्यकता है, जो इंटरनेट की संरचना और हितधारकों के अधिकारों को सीमित करते हैं। एक बार इस तरह की पद्धतियों को अनुमति देने से अल्प और मध्यम अवधि में परिणामों का आकलन, मापन और निवारण करना संभव नहीं होगा।
26. हितधारकों द्वारा व्यक्त राय और इससे संबंधित अंतर्राष्ट्रीय अनुभव के आधार पर, प्राधिकरण के पास दो विकल्प हैं—विभेदक टैरिफ पर प्रत्याशित रोक लगाना या मामला—दर—मामले के आधार पर ऐसे टैरिफ पर रोक लगाना।
27. अतः मामले—दर—मामले के आधार वाला दृष्टिकोण अधिक उचित प्रतीत होता है। बहरहाल, इस दृष्टिकोण के महत्वपूर्ण सामाजिक परिणाम हो सकते हैं, जैसा कि बाबरा वान शेविक ने “नेटवर्क तटरक्षता और सेवा की गुणवत्ता: गैर-विभेदक नियम कैसे होने चाहिए,” स्टैनफोर्ड लॉ रिव्यू, 2015, में इंगित किया है। पहला, मामले—दर—मामले वाला दृष्टिकोण उद्योग के प्रतिभागियों को अत्यंत जरुरी निश्चितता उपलब्ध कराने में सफल नहीं होगा। अनुमेय और गैर—अनुमेय व्यावसाय पद्धतियों के संबंध में स्पष्ट नियम निर्धारित नहीं किए जाने से सेवा प्रदाता नेटवर्क टेक्नोलॉजी को कार्यान्वित करने से दूर रह सकते हैं। यह उस भय के कारण होगा कि मामला—दर—मामला विश्लेषण के अनुसार, बाद में उनके कृत्य को भेदभावपूर्ण माना जा सकता है। दूसरा, समय और संसाधनों की मद में यह विनियम की लागतों को उच्च करेगा, जिसके लिए प्रत्येक मामले की जांच करनी जरुरी होगी। इससे अनिश्चितता और बढ़ेगी क्योंकि जांच के अधीन आने वाले सेवा प्रदाता अपने पूर्ववर्तियों से अपने मामलों को अलग करने के लिए तार्किक प्रयास करेंगे। तीसरा, एक वित्तीय यह भी है कि यह दृष्टिकोण पर्याप्त रूप से वित्तपोषित एक्टरों को सापेक्ष लाभ प्रदान करता है और प्लेइंग फील्ड को उनके खिलाफ मोड़ देगा, जिनके पास विनियामक या कानूनी कार्यवाही करने के लिए संसाधन नहीं हैं। इसमें अंतिम उपभोक्ता, कम लागत वाले अन्वेशकों, स्टार्टअप्स, लाभ निरपेक्ष संगठन, आदि शामिल किए जा सकते हैं। प्राधिकरण मानता है कि ये चिंताएं महत्वपूर्ण और वाजिब हैं।
28. जहां एक ओर संयुक्त राज्य अमेरिका और यूरोपीय संघ ने मामला—दर—मामला दृष्टिकोण की विविधताओं को अपनाया है, वहीं कुछ अन्य देशों जैसे नीदरलैंड, चिली आदि न प्रत्यक्ष रूप से विभेदक मूल्य—निर्धारण को नहीं अपनाया है। इसमें कोई संदेह नहीं कि अंतर्राष्ट्रीय अनुभव का अध्ययन एक सुविज्ञ योजना तैयार करने में काफी उपयोगी है। बहरहाल, हर देश ने इस विषय पर उपयुक्त विनियामक योजना स्वयं तैयार की है। अतः भारत के उपयुक्त विनियामक हमारे देश—विशिष्ट कारकों, इंटरनेट के एकसमान विकास और पहुंच की जरूरत, कड़ी प्रतिस्पर्धा, स्टार्टअप्स को फलने—फूलने के अवसर, देश को कानून को बनाए रखने, महत्वपूर्ण तर्कों, जिन पर ऊपर चर्चा की गई है, पर आधारित होना चाहिए।
29. परामर्श प्रक्रिया में प्राप्त प्रतिक्रियाओं, संबंधित अंतर्राष्ट्रीय अनुभव, विषेशज्ञ राय, षोध अध्ययन तथा अन्य सभी सूचनाओं को ध्यान में रखते हुए, प्राधिकरण इस निश्कर्ष पर पहुंचा है कि सामग्री आधारित डेटा सेवाओं के लिए विभेदक टैरिफ प्रभारित करने या पेशक्ष करने की परिपाठी पर प्रतिबंध लगाने के लिए स्पष्ट नियम बनाया जाना चाहिए। अतः दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को सामग्री, सेवा, एप्लीकेशन या अन्य डेटा आधार पर विभेदक टैरिफ रेट की पेशक्ष करना वर्जित है, जिनका एक्सेस या पारेशण उपयोगकर्ता द्वारा इंटरनेट पर किया जाता है। वेबसाइट/एप्लीकेशन/प्लेटफार्म/अन्य डेटा/एक्सेस की जा रही सामग्री की प्रकृति के आधार पर डेटा पैकेटों के लिए टैरिफ दर अलग—अलग नहीं हो सकती है। उदाहरण के लिए, एक उपयोगकर्ता से भिन्न रूप आधारित पुल्क नहीं लिया जा सकता है, जो वह सोशल मीडिया साइट ए या बी ब्राउज़िंग कर रहा हो या चाहे वह इंटरनेट पर स्ट्रीमिंग वीडियो देख रहा हो या खरीदारी कर रहा हो।
30. आगे, प्रत्यक्ष रूप से क्या नहीं किया जा सकता है, उसे अप्रत्यक्ष रूप से भी नहीं किया जा सकता है, के सिद्धांत को लागू करने से, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं को उस प्रकार व्यवस्था करने पर भी प्रतिबंध है, जिस प्रकार सामग्री आधार पर विभेदक टैरिफ प्रभारित करने पर प्रभाव पड़ता है। अतः सेवा प्रदाताओं द्वारा उपभोक्ता से विभेदक टैरिफ प्रभारित करने की बजाए, दूरसंचार सेवा प्रदाताओं द्वारा अन्य व्यवस्था की गई है, जो कि किसी सामग्री को सस्ते में एक्सेस करना संभव बनाती है, उदाहरण के लिए, उपभोक्ताओं को रिफंड या अन्य तरीके भी वर्जित हैं।

31. इन विनियमों में क्लोज्ड इलेक्ट्रॉनिक संचार नेटवर्क, इंटरनेट पर प्रसारित डेटा के लिए पेषकष किए जाने वाले विभेदक टैरिफ पर प्रतिबंध नहीं लगाया गया है। हालांकि, डेटा सेवाओं के लिए विभेदक मूल्य निर्धारण का प्रतिबंध, इस प्रकार के नेटवर्कों पर लागू होता है, जो कि इंटरनेट से अलग है, यदि इस प्रकार का क्लोज्ड नेटवर्क का उपयोग, इन विनियमों से बचने के उद्देश्य के लिए किया जाता है तो फिर ये प्रतिबंध लागू होंगे।
32. इसी समय, इंटरनेट के उपयोगकर्ताओं की संख्या में वृद्धि करने तथा संतुलन बनाये रखने के लिए, यह प्रतिबंध भिन्न प्रकार के टैरिफ रूपों में लागू नहीं होगा, जो कि पूर्णतः सामग्री पर आधारित होते हैं। उदाहरण के लिए, सीमित मुफ्त डेटा उपलब्ध कराना, जो कि उपयोगकर्ता को संपूर्ण इंटरनेट एक्सेस करने में सक्षम बनाता है, पर प्रतिबंध नहीं है। आगे, आपात स्थितियों में, चाहे वह एक व्यक्ति द्वारा वहन की जाती हो या प्राकृतिक या मानव-निर्मित आपदा के कारण गंभीर सार्वजनिक आपदा हो, सेवाओं का निःशुल्क या सस्ता एक्सेस महत्वपूर्ण होता है तथा सेवाओं के एक सेट के लिए, कम दर या घून्घ टैरिफ का उनकी लागत पर अतिभार पड़ता है। अतः इस विनियम में, ऐसी स्थितियों में, एक अपवाद के रूप में अलग-अलग मूल्य की अनुमति देने का उपबंध किया गया है।
33. ये विनियम तत्काल प्रभाव से प्रभावी होंगे। इन विनियमों के प्रभावी होने की तिथि से, किसी भी प्रतिबंधित पैक, प्लान या वाउचर को लांच करने की अनुमति नहीं होगी। वर्तमान में, टीसीपीआर, 2012 में निर्दिश विभिन्न प्रकार के वाउचरों की पेषकष प्री-पेड उपभोक्ताओं को की जाती है। इसके अतिरिक्त, पोस्ट-पेड उपभोक्ताओं को प्लान के भाग के रूप में या ऐड-ऑन-पैक के माध्यम से डेटा टैरिफ की पेषकष की जाती है। प्राधिकरण को ज्ञात है कि उपभोक्ताओं द्वारा कुछ इस प्रकार के पैक, प्लान तथा वाउचर पहले ही सब्सक्राइब किए गए होंगे तथा भुगतान किया गया होगा, जिनकी वैद्यता निर्दिश होगी तथा वर्तमान में चालू होगी। इस विनियमों में संग्रह के औचित्य के लिए गया उपबंध का उद्देश्य उपभोक्ताओं के हितों की संरक्षा करना है, जिन्होंने पैसे खर्च किए हैं तथा उक्त पेषकषों को खरीदा है। यह स्पष्ट किया जाता है कि इस किस्म की कोई भी नई पेषकष, इस प्रकार के संग्रह के दायरे में नहीं आएगी। आगे, प्री-पेड या पोस्ट-पेड उपभोक्ता द्वारा पहले ही सब्सक्राइब किया गया प्लान, पैक या वाउचर जो सामग्री आधार पर भिन्न डेटा टैरिफ उपलब्ध कराता है, इन विनियमों के लागू होने की तिथि से छह माह के उपरांत, प्रचालन में नहीं रहेगा। यह उपबंध, मौजूदा उपभोक्ताओं को टीटीओ में उपलब्ध टैरिफ संरक्षा के आलोक में किया गया है।
34. भारत में बड़ी संख्या में इंटरनेट उपयोगकर्ता तथा सामग्री प्रस्तुतकर्ताओं को ध्यान में रखते हुए, जिनकी संख्या में तेजी से वृद्धि हो रही है, प्राधिकरण का मानना है कि इंटरनेट को खुला तथा गैर-विभेदक रखने में सेवा प्रदाता अपने दायित्वों का निरंतर वहन करते रहें, यह सुनिष्ठित करने के लिए प्रतिबंध अनिवार्य है।

## TELECOM REGULATORY AUTHORITY OF INDIA

### NOTIFICATION

New Delhi, the 8th February, 2016

#### PROHIBITION OF DISCRIMINATORY TARIFFS FOR DATA SERVICES REGULATIONS, 2016

(No. 2 of 2016)

**No. 301-5/2016-F&EA.—**In exercise of the powers conferred upon it under sub-section (1) of section 36, read with sub-clause (i) of clause (b) of sub-section (1) and sub-section (2) of section 11, of the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997), the Telecom Regulatory Authority of India hereby makes the following regulations, namely:-

### CHAPTER I

#### PRELIMINARY

**1. Short title and commencement.** – (1) These regulations may be called the Prohibition of Discriminatory Tariffs for Data Services Regulations, 2016 (2 of 2016).

(2) They shall come into force on the date of their publication in the Official Gazette.

**2. Definitions.** – (1) In these regulations, unless the context otherwise requires, -

- (a) “Act” means the Telecom Regulatory Authority of India Act, 1997 (24 of 1997);
- (b) “Authority” means the Telecom Regulatory Authority of India established under sub-section (1) of section 3 of the Act;
- (c) “closed electronic communications network” means a communications network where data is neither received nor transmitted over the internet;
- (d) “consumer” means a consumer of a service provider and includes its customers and subscribers;
- (e) “content” includes all content, applications, services and any other data, including its end-point information, that can be accessed or transmitted over the internet;
- (f) “data services” means services offered or provided to a consumer using any equipment, technology or medium, including wireless and wireline technologies, to access or transmit data over the internet;

- (g) “discriminatory tariffs for data services” means charging of different tariffs by a service provider for data services based on the content accessed, transmitted or received by the consumer;
- (h) “internet” means a global information system that is:
- (i) logically linked together by a globally unique address, based on Internet Protocol (IP) or its subsequent enhancements or upgradations;
  - (ii) able to support communications using the Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP) suite or its subsequent enhancements or upgradations, or other IP compatible protocols;
- (i) “licence” means a licence granted or having effect as if granted under section 4 of the Indian Telegraph Act, 1885 (13 of 1885);
- (j) “licensee” means any person licensed under sub-section (1) of section 4 of the Indian Telegraph Act, 1885 (13 of 1885) for providing specified public telecommunication services;
- (k) “regulations” means the Prohibition of Discriminatory Tariffs for Data Services Regulations, 2016;
- (l) “service provider” means the Government as a service provider and includes a licensee;
- (m) “tariff” means the rates and related conditions at which data services are offered or provided by the service provider, including free data, usage charges, refunds, installation fees, deposits, rentals, and any other related fees or service charges.

(2) All other words and expressions used in these regulations but not defined, and defined in the Act or rules, regulations and orders made thereunder, shall have the meanings respectively assigned to them in the Act or such rules, regulations or orders, as the case may be.

## CHAPTER II

### PROHIBITION OF DISCRIMINATORY TARIFFS FOR DATA SERVICES

**3. Prohibition of discriminatory tariffs.**—(1) No service provider shall offer or charge discriminatory tariffs for data services on the basis of content.

(2) No service provider shall enter into any arrangement, agreement or contract, by whatever name called, with any person, natural or legal, that has the effect of discriminatory tariffs for data services being offered or charged to the consumer on the basis of content:

*Provided* that this regulation shall not apply to tariffs for data services over closed electronic communications networks, unless such tariffs are offered or charged by the service provider for the purpose of evading the prohibition in this regulation.

(3) The decision of the Authority as to whether a service provider is in contravention of this regulation shall be final and binding.

**4. Exemption for certain content.**—Notwithstanding anything contained in regulation 3, a service provider may reduce tariff for accessing or providing emergency services, or at times of grave public emergency:

*Provided* that such tariff shall be reported to the Authority within seven working days from the date of implementation of the reduced tariff and the decision of the Authority as to whether such reduced tariff qualifies under this regulation shall be final and binding.

## CHAPTER III

### MISCELLANEOUS

**5. Consequences of contravention of these regulations.**—(1) If a service provider is in contravention of these regulations, the Authority may, without prejudice to the terms and conditions of licence, or the Act or rules or regulations or orders made, or directions issued, thereunder, direct the service provider to withdraw such tariff and also order such service provider to pay, by way of financial disincentive, an amount of rupees fifty thousand for each day of contravention, subject to a maximum of rupees fifty lakh:

*Provided* that no order for payment of any amount by way of financial disincentive shall be made by the Authority unless the service provider has been given a reasonable opportunity of representing against the contravention of the regulation.

(2) The amount payable by way of financial disincentive under these regulations shall be remitted to such head of account as may be specified by the Authority.

**6. Review.**—The Authority may review these regulations after the expiry of a period of two years from the date on which these regulations come into effect, or on any earlier date as it may deem fit.

**7. Interpretation.**—In case of any doubt regarding interpretation of any of the provisions of these regulations, the decision of the Authority shall be final and binding.

**8. Savings.** — Nothing contained in these regulations shall affect any packs, plans or vouchers with unexpired validity subscribed by a consumer before the date of commencement of these regulations:

*Provided* that no such pack, plan or voucher shall be valid beyond a period of six months from the date of commencement of these regulations.

SUDHIR GUPTA, Secy.  
[ADVT.-III/4/Exty./359]

**Note:** The Explanatory Memorandum explains the object and the reasons of the Prohibition of Discriminatory Tariffs for Data Services Regulations, 2016 (2 of 2016).

## EXPLANATORY MEMORANDUM

### A. Introduction and Background

1. Section 11(1)(b)(i) of the Act as amended by the Telecom Regulatory Authority of India (Amendment) Act, 2000 empowers the Authority to ensure compliance of terms and conditions of the licence issued to the licensee under the Indian Telegraph Act, 1885. Section 11(2) of the Act also empowers the Authority to notify rates at which telecommunication services shall be provided. While the tariff regime has generally been left to forbearance, regulatory oversight is required so that the tariff framework follows the broad regulatory principles of non-discrimination, transparency, non-predatory, non-ambiguous, not anti-competitive and not misleading. The terms of the licences for providing telecommunication services also require access to be provided to subscribers to all lawful content available on the internet without restriction.

2. Some practices have come to the notice of the Authority wherein differential tariffs were offered based on the content/websites/applications/platforms. Primarily, two key principles of tariff regulation - non-discrimination and transparency were getting impacted from such practices and required consultation. Taking note of these, the Authority on 9.12.2015 released a Consultation Paper (CP) on Differential Pricing for Data Services inviting comments from stakeholders on whether service providers should be allowed to have “differential pricing for data usage for accessing different websites, applications or platforms” and other related issues.

3. Stakeholders were requested to provide their written comments by 30.12.2015 (later extended to 07.01.2016) followed by a period of one week for filing counter comments (14.01.2016). In this process, the Authority received a large number of responses. Majority of the individual comments received did not address the specific questions that were raised in the consultation paper. Other responses received included 15 service providers, 8 service provider associations and 42 organisations/institutions. A total of 25 counter-comments were also received. The comments and the counter-comments received from the stakeholders were placed on the TRAI's website—www.trai.gov.in. The Authority then conducted an Open House Discussion (OHD) on 21.01.2016 wherein several stakeholders expressed their views on the issues posed for consultation. Further, post OHD time upto 25<sup>th</sup> January 2016 was given to furnish additional comments. The key issues raised in the CP and the views of the stakeholders thereupon are examined in the succeeding paragraphs.

### B. Issues raised in the Consultation Paper and stakeholder response

4. Different tariff schemes of the Telecom Service Providers (TSPs/service providers) offer zero or discounted tariffs to certain contents of certain websites/applications/platforms. There are a number of variations of these schemes. Under one design, an entity creates a platform wherein content providers and TSPs can register. Subject to the approval of the platform provider, the customers of the TSPs, registered on the platform, will be able to access those websites (either in full or only certain content of those websites) which are listed on this platform. Another method is to provide discounted data offers by the TSPs for some identified websites/apps. It enables the TSPs to select certain content providers (either through the platforms or directly) and offer discounted access schemes to these websites/applications/platforms.

5. These differential tariff offerings have positive as well as negative impact. On the one hand, it may appear to make overall internet access more affordable by reducing costs of certain types of content and enabling people who have so far not been able to use internet services and content, to access at least part of the internet. This could have the benefit of expanding and accelerating internet access, as first-time users of the free internet could experience its benefits and start paying for full access. On the other hand, differential tariffs result in classification of subscribers based on the content they want to access (those who want to access non-participating content will be charged at a higher rate than those who want to access participating content). This may potentially go against the principle of non-discriminatory tariff. Secondly, differential tariffs arguably disadvantage small content providers who may not be able to participate in such schemes.

This may thus, create entry barriers and non-level playing field for these players stifling innovation. In addition, TSPs may start promoting their own websites / apps/ services platforms by giving lower rates for accessing them. The CP also touched upon the subject of offering alternate models for accessing the internet without resorting to differential tariffs.

6. With this background, there were specific questions raised in the CP that touched upon following issues:

- Whether the TSPs should be allowed to have differential pricing for data usage for accessing different websites, applications or platforms? If yes, then what measures should be adopted to ensure that the principles of nondiscrimination, transparency, affordable internet access, competition and market entry and innovation are addressed?
- Suggest alternative methods/technologies/business models, if any, other than differentiated tariff plans, available to achieve the objective of providing free internet access to the consumers.

7. The range of responses received from the stakeholders on the first issue of allowing TSPs to charge differential tariffs for data services for accessing different websites, applications or platforms varied widely. On the one hand, the TSPs and their associations, some organisations/institutions and individuals have strongly supported the practice of allowing differential tariffs on the ground that it is allowed in other industries/segments, it helps in product innovation, competition and brings more customers on the internet, thus enhancing consumer welfare. In addition, there is no evidence of harm to the stakeholders and it also helps in garnering investment to build networks. Some stakeholders have suggested that differential pricing should be allowed only in specific cases for example, for accessing essential services.

8. On the other hand, certain service providers, their associations, organisations/institutions and individuals have vehemently opposed the practice of differential pricing by the TSPs. It has been argued that differential pricing for data services is anti-competitive, non-transparent, discriminatory and against content innovation. The TSPs are custodians of public resource infrastructure that should be made available without discrimination. With differential pricing, the basic principle of internet as a neutral end-to-end carrier of information is violated and make the TSPs as gatekeepers. Such practices restrict consumer choice and is against the freedom of speech/ expression and media pluralism. Some stakeholders have also raised privacy concerns.

9. Taking a middle ground, certain stakeholders have suggested that differential pricing should be allowed on a case to case basis; and for services to be in public interest. Charging lower prices for locally-peered content, providing web-access for free, in exchange for advertisements should be allowed. Some have suggested that differential pricing along dimensions of time, locally dependent pricing and application dependent pricing should be allowed. Some others have suggested that instead of zero-rating there should be equal-rating wherein certain amount of free data is provided with unrestricted access to any content.

10. Regarding measures to be adopted for ensuring non-discrimination, transparency, affordable internet access, competition and market entry and innovation in the case of differential pricing for data usage, it has been suggested by the TSPs and some organisations that ex-ante case by case examination of tariff plans should be undertaken by the regulator. Others have suggested that there should be focus on consumer consent before services are accessed and better disclosure of terms and conditions of the differential plans. It has been suggested by some stakeholders that there should be independent oversight mechanisms over TSPs undertaking differential pricing.

11. On the question of suggesting alternate models other than differential tariff plans with the objective of providing free internet access to the consumers, most of the TSPs and some organisations have opined that there is no other (or better) business model. While others have suggested that providing free/open data on agreement with content providers can be an alternate model. Suggestions on providing data from USO sponsored fund/ as subsidy/ as Direct Benefit Transfer/through National Optic Fiber Network/ through multiple data centers/ allowing differential pricing for rural/non-commercial/educational users etc. have been suggested. It has also been proposed that free/open data can be made available to the users via the TSPs under the TRAI monitoring (via advertisements/surveys/direct coupons). It can also be a general Corporate Social Responsibility approach or a donation driven approach.

12. On the general question of any other issue to be considered in the present consultation, a number of responses have been received that touch upon points already enumerated above. TSPs are of the view that regulatory oversight and reporting to TRAI is enough and have opined that differential pricing is recognized and applied across utilities like water, electricity, gas etc. It has also been opined that the scope of the consultation should be broadened to include internet usage at all levels. It has further been suggested that Government should invest in infrastructure and rollout mobile broadband networks. There must be increased Government focus in improving internet penetration.

### C. Analysis of the issues

13. The Authority has considered all the comments received during the consultation process, international practices and various research studies on the subject. Taking these inputs into account, the Authority has formed the following views on this issue, that deal with the social, technological, economic and legal implications of content-based price differentiation. The regulatory approach taken on the basis of these views has also been outlined in this memorandum.

14. The general economic concept of ‘price differentiation’ covers all practices where a seller of goods or provider of service charges different prices from different consumers, either for exactly the same good or service or for slightly

different versions of the same good or service. The ‘service’ being referred to in the context of differential pricing of data services is the *units of data or bits* that a person consumes in order to access the internet. This understanding is also qualified by the fact that the current regulation refers to a particular category of price differentiation – that is content-specific.

15. The appropriate regulatory response on the issue of differential pricing must necessarily be grounded in a sound understanding of the basic architecture of the internet. Any proposed changes in business models and commercial practices must also be seen in the context of the need to preserve the unique architecture of the Internet as a global communication network. The following are some of the key relevant features that form its structural underpinnings:

(a) *End-to-end design principle (minimum intervention principle)* : As per this principle the “intelligence” in a network should be located at the ends of the system. The communications protocols themselves (the “pipes” through which the information flows) should be as simple and general as possible. This design feature enables content providers to undertake permission-less innovation and facilitates free choice by consumers. The application of this principle, together with the minimum intervention results in a network that is transparent to the host application communication and provides for a general, application agnostic transport service

(b) *Adoption of universal network protocols*: The use of open protocols developed collaboratively by users has enabled private networks to communicate with each other through standard packets and flow rate. This is what led to the creation of the decentralised architecture of the Internet that we see today.

(c) *Transit and peering arrangements*: The physical infrastructure that enables the transmission of data packets through the Internet involves a large number of actors and processes, of which a service provider and its consumers represent only one edge. Service providers are connected with each other and with Internet backbone systems through a web of transit and peering arrangements.

(d) *Other governing principles*: include Heterogeneity support principle; Robustness and adaptability principle; Unambiguous addressing principle; Loose Coupling principle; Simplicity principle; Connectionless packet switching and distributed adaptive routing; Network of collaborating networks - interconnection via gateways which focused at the connectivity functionality.

16. In the light of the above principles, following two specific aspects require emphasis:

(a) First, unlike traditional markets where there are, for the most part, distinct producers and consumers, on the internet, users are also content producers. Social media websites, for example, are built largely based on user content. Regulation will thus have to be cognizant of this fluidity.

(b) Second, the design and architecture of the internet underlines the fact that the global internet comprises an amalgamation of networks that share a common addressing and routing system, which allows all networks to interconnect with each other directly or indirectly. Every service provider is dependent on other networks, through a series of peering and transit arrangements, to deliver and receive data from an end-point to a user. Every packet of data, regardless of its nature, is routed through multiple networks.

17. A particular TSP which is offering data services to the consumer does not control the internet infrastructure in its entirety. It is dependent on several other networks to facilitate this task. Thus, allowing a TSP which is at one edge of the internet to charge differentially for data that it does not alone process, could compromise the entire architecture of the internet itself. Were other TSPs across multiple tiers allowed to do this, then the openness of internet as we know, would be altered. Allowing price differentiation based on the type of content being accessed on the internet, would militate against the very basis on which the internet has developed and transformed the way we connect with one another.

18. One of the key arguments forwarded for differential pricing is that it will serve as an effective tool for increasing internet penetration and providing affordable access to new users and thus benefitting the consumers. Users who learn of the benefits of the internet would then proceed to the paid version of the “full” internet. Further, it has also been argued that differential pricing of data services will enable TSPs to develop innovative packages to suit the requirements of different categories of users and hence foster growth in the usage of internet services.

19. In India, given that a majority of the population are yet to be connected to the internet, allowing service providers to define the nature of access would be equivalent of letting TSPs shape the users’ internet experience. This can prove to be risky in the medium to long term as the knowledge and outlook of those users would be shaped only by the information made available through those select offerings. Further, to the extent that affordability of access is noted to be a cause for exclusion, it is not clear as to how the same users will be in a position to migrate to the open internet if they do not have the resources to do so in the first place.

20. Several stakeholders have highlighted the potential anti-competitive effects of allowing differential pricing. It is argued that this will create an uneven playing field among content providers and service providers – large, well-established content providers and service providers or those that have the benefit of large networks will find themselves in a much stronger bargaining position as compared to new or smaller businesses. This may create significant entry barriers and thus harm competition and innovation. This poses an even greater concern in cases where there might be a conflict of interest in the service provider’s role as a service provider as well as a participant in a vertical market where it

acts in competition with other content providers. New and smaller service providers will face crucial challenges in view of the significant market power enjoyed by bigger service providers and content providers.

21. It has also been stated by some stakeholders that users will benefit from the provision of free services. It will also allow service providers to offer volume-based discounts on popular applications through content-specific data packs and enhance user choice through the freedom to choose suitable data services. These assertions need to be tested in light of the market failures existing in the internet services sector. Firstly, the ‘information asymmetry’ between service providers and users leaves users with inadequate information to make an informed choice. Secondly, internet access is not a ‘search good’ but rather an ‘experience good’ which can be understood properly only after being used. Thus, the ‘information asymmetry’ problem cannot be adequately solved through disclosure or transparency requirements, as many consumers may not be in a position to understand the information being presented to them.

22. Economic theory tells us that the value of a network, of which the internet is the biggest example, is an increasing function of the number of persons on it. Differential pricing may reduce the network effects associated with the internet, as usage of the broad internet as it exists may go down, and thus impose negative externalities upon society at large. This concern has been voiced in several comments made by the stakeholders.

23. Similarly, allowing the keepers of the infrastructure to differentiate on the basis of content, would impose negative externalities on the rest of the network as internet serves as infrastructure for many other markets. This is especially so since the internet is a fluid and dynamic space where a user could be a simple subscriber at one moment (when she accesses the internet through a data pack), and become a content provider (when she writes a blog post) at the next.

24. In formulating a regulatory approach towards differential pricing on the basis of content, the following license conditions and legal principles are relevant:

24.1 Clause 2.2(i) of the ISP Licence Agreement, while defining Internet access, provides for access to the Internet and all content available without any access restriction. Similarly, Clause 2.1 of Chapter IX of the Unified Licence Agreement provides that “The subscriber shall have unrestricted access to all the content available on Internet except for such content which is restricted by the Licenser/designated authority under Law.” Restrictions on accessing all content on the Internet could take several forms one of them being price based differentiation. Price-based differentiation would make certain content more attractive to consumers resulting in altering a consumer’s online behaviour. While this might not be a major concern in a country where the majority already has Internet access, in a nation like India which is seeking to spread Internet access to the masses, this could result in severe distortion of consumer choice and the way in which users view the Internet. While not a direct restriction on a subscriber’s access to the Internet, such practice acts as an indirect restriction by affecting the way consumers view content online.

24.2 As per Clause 10 of the Telecommunication Tariff Order, 1999 (TTO), service providers are prohibited from discriminating between subscribers of the same class, and any classification of subscribers should not be arbitrary. While all differential tariffs for telecommunication services are not prohibited, certain differential tariffs have been held to be discriminatory. A subscriber accessing content that is differentially priced, at reduced or nil rates, would be paying lesser or no charges for such content while another subscriber (or the same subscriber) would be paying regular charges for accessing similar content that is not offered at a reduced or nil rate. This kind of differentiation in tariff amounts to discrimination.

24.3 Several responses have drawn a critical link between the internet and its role in preserving the constitutional guarantees of right to free speech and expression under Article 19(1)(a) of the Constitution. As observed by the Supreme Court, in the *Secretary, Ministry of Information and Broadcasting v. Cricket Association of Bengal*, (1995) 2 SCC 161, para 201(3)(b) allowing citizens the benefit of plurality of views and a range of opinions on all public issues is an essential component of the right to free speech. This includes the right to express oneself as well as the right to receive information as observed by the Supreme Court in the *Indian Express Newspapers (Bombay) Pvt. Ltd. v. Union of India*, (1985) 1 SCC 641 (para 68) case. Both of these components viz., right to express oneself as well as the right to receive information are critical elements in the use of the internet. The Authority is of the view that use of internet should be in such a manner that it advances the free speech rights of the citizens, by ensuring plurality and diversity of views, opinions, and ideas.

#### **D. An Appropriate Regulatory Response**

25. Those supporting differential tariffs have submitted that the existing legal framework contains sufficient safeguards to check against any potential market abuse. They accordingly suggest that the Authority should continue its practice of forbearance and intervene only when required, on a case-by-case basis. The contrary view, however, is that differential tariff for data services goes against the basic features of the internet and it needs to be restricted upfront on account of the far reaching consequences that it is bound to have on the structure of the Internet and the rights of stakeholders. Once such practices are allowed it may not be possible to quantify, measure or remedy the consequences in the short to medium term.

26. On the basis of the views expressed by stakeholders and relevant international experience, the Authority has two options—imposing an *ex ante* bar on differential tariffs or barring such tariffs on a case-by-case basis.

27. Intuitively, the case-by-case approach may seem reasonable. However, this approach creates substantial social costs as noted by Barbara Van Schewick in “Network Neutrality and Quality of Service: What a Non-Discrimination Rule Should Look Like,” *Stanford Law Review*, 2015. First, a case-by-case regime will fail to provide much-needed certainty to industry participants. In the absence of a clear rule setting out the permissible and impermissible business practices, service providers may refrain from deploying network technology. This would be due to the fear that their conduct may subsequently be construed as being discriminatory as per the case-by-case analysis. Second, it will create high costs of regulation on account of the time and resources that will be required for investigating each case. It will also lead to further uncertainty as service providers undergoing the investigation would logically try to differentiate their case from earlier precedents. Third, there is also the concern that this approach provides a relative advantage to well-financed actors and will tilt the playing field against those who do not have the resources to pursue regulatory or legal actions. This may include end users, low-cost innovators, start-ups, non-profit organisations, etc. The Authority believes that these concerns are significant.

28. While certain jurisdictions such as the United States and the European Union have adopted variations of the case-by-case approach, several others such as the Netherlands and Chile have barred differential pricing outright. A study of the international experience is no doubt useful in formulating an informed strategy. However, each country has devised its own suitable regulatory strategy on the subject. A suitable regulatory framework for India therefore, must necessarily be based on our country-specific factors, the need to equitably increase internet usage and penetration, foster competition, allow start-ups to flourish and uphold the law of the land, the substantive arguments regarding which have been dealt with above.

29. Taking into account responses in the consultation, relevant international experience, expert opinion, research studies and all other inputs, the Authority has concluded that a clear rule should be formulated—the practice of offering or charging discriminatory tariffs for data services based on content, is to be prohibited. Therefore, TSPs are prohibited from offering different tariffs based on the content, service, application or other data that a user is accessing or transmitting on the internet. Tariff for data services cannot vary on the basis of the website/application/platform/or type of content being accessed. For example, a consumer cannot be charged differently based on whether she is browsing social media site A or B, or on whether she is watching streaming videos or shopping on the internet.

30. Further, applying the principle that what cannot be done directly, cannot also be done indirectly, TSPs are also prohibited from entering into arrangements that have the same effect as charging discriminatory tariffs on the basis of content. Thus, an arrangement by which, instead of a service provider differentially charging tariffs to the consumer, other arrangements are made by the TSPs which in effect make accessing some content cheaper, for example through a refund to the consumer or other methods, are likewise barred.

31. Differential tariffs being offered for data transmitted over closed electronic communications networks, such as intranets are not prohibited by these regulations. Though the prohibition on discriminatory pricing of data services does not apply to such networks, which are not accessing the internet, if such a closed network is used for the purpose of evading these regulations, the prohibition will nonetheless apply.

32. At the same time, to strike a balance and in view of the need to bring more users on the internet, this prohibition shall not apply to other forms of tariff differentiation that are entirely independent of content. For instance, providing limited free data that enables a user to access the entire internet is not prohibited. Further, for one set of services, the benefits of reduced or nil tariffs outweigh its costs—in emergency situations, whether it be that faced by an individual, or where a grave public emergency occurs as a result of natural or man-made disasters, free or inexpensive access to services becomes critical. An exception has therefore been introduced in these regulations to allow for price differentiation under such circumstances.

33. These Regulations will come into effect immediately. From the date these regulations come into effect, no new launches of prohibited packs, plans or vouchers shall be permitted. Presently, different types of vouchers as specified in TCPR, 2012 are offered to pre-paid consumers. In addition, data tariffs are offered to post-paid consumers either as part of a plan or by way of add-on packs. The Authority is aware that there would be some such packs, plans and vouchers already subscribed and paid for by the consumer, the validity of which is specified and at present unexpired. The rationale for the savings provided in the regulations is to protect consumers who have spent money and bought these offerings. It is clarified that no new offerings of this nature shall come within the purview of such savings. Further, no plan, pack or voucher already subscribed by a pre-paid or post-paid consumer providing differential data tariff based on content, shall be in operation beyond a period of six months from the date of these regulations coming into effect. This provision has been made in the light of the tariff protection available to the existing consumers as per TTO.

34. Keeping in view India’s large number of internet users and content producers, both of which are rising exponentially, the Authority has taken a view that prohibition of discriminatory tariff for data services is necessary to ensure that service providers continue to fulfil their obligations in keeping the internet open and non-discriminatory.